

EDITORIALE – 12 LUGLIO 2017

Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea*

di Beniamino Caravita

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

1. L'ordinamento costituzionale italiano, così come gli ordinamenti di tutti gli Stati europei, ha conosciuto una profonda evoluzione nel corso dei sessant'anni che ci separano dalla firma dei Trattati di Roma. In sessant'anni si fa la storia, e il 1957 - a tutti, anche a chi di noi già c'era - sembra una data lontanissima nel passato¹. E, allora, partiamo non da ieri, ma dall'oggi, prendendo le mosse da quella che nel 2017 è la vera scommessa costituzionale dell'Unione europea: la Brexit². E, invero, il Regno Unito dal giugno 2016 si dibatte su come dare attuazione ad uno sciagurato referendum sul *leave* o *remain*. Ci sono voluti nove mesi, due decisioni giudiziarie e due passaggi parlamentari, per decidere se e come presentare la domanda *ex art. 50 TUE*³. A marzo 2017 si è aperto un periodo di due anni (prorogabile, certo, ma solo con decisione unanime degli Stati membri in sede di Consiglio europeo) in cui il Regno Unito dovrà decidere il modello di rapporto con l'Unione europea e verificare capitolo per capitolo come affrontare l'uscita da tutte quelle aree della vita associata che l'Unione europea ha messo insieme nei quarant'anni della permanenza britannica. Uscire - checché ne dicano i tifosi, ovunque annidati e domiciliati, dell'uscita dall'Unione europea - è difficile, quasi più difficile della dissoluzione dell'Unione: vorremmo dire che uscire è impossibile, giacché ben si potrebbe sostenere che le limitazioni alla sovranità necessarie ad assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni - come dice icasticamente la Costituzione italiana - sono irreversibili, ma l'art. 50 TUE ha reso una possibilità remota e tecnicamente eversiva una evenienza concretamente realizzabile.

Anche entrare è stato difficile: i tredici Stati che sono entrati nel XXI secolo hanno dovuto adeguarsi ai 35 capitoli dei criteri di Copenaghen del 1993, adattando il loro ordinamento all' *acquis communautaire*; ma ciò vuol dire che 500 milioni di europei usufruiscono di un diritto comune, come ancora avveniva nel

* Relazione tenuta al Convegno “Le trasformazioni istituzionali a sessant’anni dai Trattati di Roma”, Catania, 31 marzo – 1 aprile 2017. In corso di pubblicazione nel volume che raccoglie gli atti del convegno, edito da Giappichelli.

¹ Sensibilità storica e sensibilità istituzionale si coniugano perfettamente in P. CRAVERI, *L’arte del non governo. L’inesorabile declino della Repubblica italiana*, Marsilio, Venezia, 2016.

² Sul punto faccio rinvio ad un convegno che si è svolto a Roma il 23 giugno 2017, dal titolo “Brexit, ad un anno dal referendum. A che punto è la notte, i cui atti sono pubblicati in federalismi.it, 16/2017.

³ Sulla necessità di una istanza *ad hoc* e di un passaggio parlamentare avevo espresso la mia opinione in *Brexit: Keep calm and apply the European Constitution*, in federalismi.it, 13/2016.

XVII secolo, quando nei domini dei principi dei cristiani (l'Impero germanico e i principati italiani, il Regno di Napoli e della Sicilia, il Regno dei Galli, della Spagna, della Lusitania, dell'Anglia, dell'Ibernia, della Scozia, della Polonia, dell'Ungheria, della Daunia, della Svezia, della Boemia) esisteva una comunità legata dall'uso comune del diritto civile romano⁴. E, infatti, checché ne dicano critici politici e teorici, populistici di vario segno, orientamento e confessione, l'Europa non è il soggetto che disciplina la lunghezza delle banane o la quantità dell'acqua che deve uscire dagli sciacquoni, come con ironia a buon mercato qualcuno afferma, costruendoci sopra false verità di facile presa, ma è un soggetto che interviene, anche in termini di principi e di valori, su quasi ogni aspetto della nostra vita associata, secondo modelli decisionali che cercano di rispondere ad una - certo, ancora imperfetta - democrazia sovranazionale⁵.

Così, solo per fare qualche esempio, a fine luglio 2017, la Corte di giustizia si è pronunciata in una causa che rivoluzionerà il sistema radiotelevisivo, intervenendo lì dove non sono riusciti - provandoci per decenni - né il legislatore né i giudici italiani⁶. Sono ricorrenti gli incontri tra le amministrazioni nazionali e la commissione per discutere della sorte di alcuni grandi interventi pubblici su situazioni di crisi economica alla luce della disciplina europea in tema di aiuti di stato. In nome di questa disciplina e delle sue conseguenze processuali e sostanziali è in corso una profonda *querelle* tra la Corte di giustizia e la Corte costituzionale italiana. La disciplina antitrust - nuovo credo collettivo in nome del quale si incontrano operatori pratici e teorici di tutto il mondo - è esclusivamente europea. La disciplina dell'ambiente è europea, anche se non ce ne accorgiamo perché poi applichiamo leggi nazionali di recepimento di direttive. La disciplina delle comunicazioni è europea. La disciplina della moneta è europea. Altri esempi se ne potrebbero fare molti, ma sono sotto gli occhi di qualsiasi osservatore appena attento della realtà istituzionale.

Come succede in una democrazia federale allo stato nascente - il processo federale degli Stati Uniti, che pur ha conosciuto e superato una drammatica guerra civile, si è assestato forse solo con la crisi del 1929 che ha centralizzato poteri fino ad allora ancora nelle mani degli Stati membri - i meccanismi decisionali si basano, dopo la razionalizzazione dei Trattati di Lisbona, sull'intervento di un motore politico, il Consiglio europeo, che qualche volta si imballa andando in fuori giri (come quando si riunisce a ripetizione nella incapacità di indicare una strada alle istituzioni europee), di un motore esecutivo, la Commissione, di due luoghi della rappresentanza, quella politica, il Parlamento, e quella territoriale, il

⁴ Il riferimento è a A. DUCK, *De usu et auctoritate iuris civilis Romanorum per dominia Principum Christianorum*, 1678, ristampa anastatica, Non, Forni, 1978.

⁵ Ho trattato questi profili in B. CARAVITA, *Quanta Europea c'è in Europa?*, Giappichelli, Torino, 2015, *passim*, al quale rinvio per approfondimenti circa le posizioni qui espresse.

⁶ Corte di giustizia, 26 luglio 2017, c-112/16 (IX Mux).

Consiglio, e di una Corte suprema, garante dell'equilibrio tra i poteri e della uniforme interpretazione del diritto europeo⁷.

Certo, il circuito decisionale europeo sconta ancora molte indecisioni, lentezze, colli di bottiglia, incongruenze, e va sicuramente perfezionato con interventi mirati e *ad hoc*. Alcuni interventi richiedono la revisione dei Trattati, strada difficile in questo momento, anche se potrebbe apparire interessante affiancare alla procedura dell'art. 50 per l'uscita della Gran Bretagna, una procedura *ex art.* 48, commi 2-5, con l'obiettivo di verificare quanti Stati membri alla fine dei due anni previsti dall'art. 48, comma 5, abbiano ratificato l'accordo (se fossero almeno 22, gli altri cinque potrebbero essere messi di fronte alla questione "politica" della mancata ratifica - e dunque della loro permanenza - che verrebbe deferita al Consiglio europeo)⁸, altri potrebbero realizzarsi attraverso scelte politiche comuni dei Paesi membri. Tra queste misure, la più immediata e di grande impatto sarebbe l'unificazione delle figure del Presidente del Consiglio europeo e del Presidente della Commissione, scelta che unificherebbe il vertice del motore politico e del motore esecutivo dell'Unione, aprendo la strada ad interessanti evoluzioni costituzionali.

2. E, allora, se l'Unione europea funziona ormai come un modello federale, se la disciplina europea è totalmente pervasiva, se è difficile uscire dall'Unione europea, così come è stato difficile entrarvi, è evidente che l'ordinamento italiano, così come gli altri ordinamenti nazionali europei, ha subito modifiche cruciali proprio in relazione al processo di sviluppo europeo. Anzi si potrebbe dire che l'evoluzione istituzionale italiana è la storia dei rapporti tra l'Italia e l'Unione europea. Come mi è già capitato di dire, le vicende costituzionali italiane sono spesso *Bagatellsachen* rispetto alle gravose, drammatiche, rischiose vicende dell'ordinamento eurounitario. O, meglio, sono rilevanti solo nella misura in cui le tradizionali debolezze italiane rischiano di diffondersi in Europa, facendo diventare le tradizionali malattie italiane malattie di tutto il continente.

3. L'impatto dell'Europa sul sistema delle fonti è, per il giurista, il più evidente. Quello delle fonti europee è ormai un problema, non solo di qualità, ma anche di quantità della normativa: la nostra vita è disciplinata da norme europee o di derivazione europea, giacché circa 25.000 sono gli atti normativi europei. È, dunque, "rispetto a questa enorme massa di normazione comunitaria, che i giudici e le autorità nazionali devono operare con i tre (...) strumenti della primazia del diritto comunitario,

⁷ Sulla struttura istituzionale, v. S. FABBRINI, *Which European Union. Europe after the Euro Crisis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2015.

⁸ In una prospettiva di questo tipo, vale a dire se dovesse partire una procedura di revisione ordinaria dei Trattati ai sensi dell'art. 48 TUE, i due anni delle trattative con il Regno Unito potrebbero essere prorogati fino alla conclusione della procedura *ex art.* 48, commi 2-5.

dell'effetto diretto e della disapplicazione della normativa nazionale contrastante, mentre sulla uniforme interpretazione del diritto europeo vigila, poi, in modo attento, la Corte di giustizia”⁹.

E, invero, se l'Europa ha avuto modo di diventare quello che ci troviamo davanti agli occhi, se il processo di integrazione ha vissuto le accelerazioni cui abbiamo avuto modo di assistere, se la Comunità si è trasformata in Unione e costituisce oggi un ordinamento giuridico forte, strutturato e presente nella vita dei suoi cittadini e, soprattutto, se la crisi politica delle istituzioni europee non ha travolto l'ordinamento europeo lo si deve in gran parte agli effetti della giurisprudenza della Corte di giustizia, a partire dalla sentenza *Costa c. Enel*, sui rapporti tra la Comunità e i suoi Stati membri. L'affermazione del principio del primato, insieme a quello dell'efficacia diretta, per cui il diritto scaturito dalle istituzioni europee si integra negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, ha segnato un momento di svolta nel processo di integrazione, anticipando in via giurisprudenziale l'evoluzione che la Comunità avrebbe avuto in via pattizia solo molti anni dopo. Questo quadro è completato dall'obbligo per i giudici nazionali di disapplicare la normativa nazionale contrastante con quella europea e di adottare interpretazioni della normativa interna conformi al diritto europeo.

Il principio del primato ha innanzitutto consentito che il percorso di integrazione politica fosse affiancato da un processo di omogeneizzazione normativa, dotando non solo le disposizioni dei Trattati, ma anche le norme contenute negli atti di diritto derivato, di una cogenza che ha consentito loro di penetrare in tutti gli ordinamenti degli Stati membri senza trovare barriere (o con la possibilità di superarle agevolmente). La percezione sempre più diffusa di questo principio ha fatto sì che il numero di questioni pregiudiziali crescesse progressivamente negli anni: la gran parte della normativa in vigore nel nostro Paese è infatti per larga parte di derivazione europea ed è stato dunque normale vedere i giudici rivolgersi con sempre maggiore frequenza alla Corte di giustizia. Pian piano i giudici nazionali hanno cominciato a rendersi conto come fosse Lussemburgo il luogo in cui trovare soluzioni interpretative definitive. E se in una prima fase la chiamata in causa della Corte di giustizia avveniva parallelamente alla sollevazione di questioni di legittimità costituzionale, sempre più spesso la strada europea - anche a causa di una giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo la quale le questioni di costituzionalità sono successive alle questioni di interpretazione, tra le quali vi sono le questioni pregiudiziali di diritto europeo - è stata perseguita in luogo di quella interna. Questo perché un giudice che vuole chiudere una questione interpretativa relativa a norme derivanti dal diritto europeo, o ad esso comunque collegate, ha la percezione di poter ottenere una risposta definitiva solo adendo la Corte di Lussemburgo. Percezione rafforzata dagli episodi di rinvio pregiudiziale effettuati dalla stessa Corte costituzionale con le storiche ordinanze 103 del 2008, 207 del 2013, 24 del 2017. Ed è per questo che i

⁹ B. CARAVITA, *Quanta Europa*, cit., 37.

rinvii pregiudiziali dei giudici comuni sono sempre più simili a questioni di legittimità costituzionale¹⁰. Il ruolo e l'atteggiamento dei giudici nazionali sono perciò radicalmente mutati, ma non solo per quel che riguarda la possibilità e la tendenza di procedere a rinvii pregiudiziali. Il principio del primato ha infatti comportato per loro l'obbligo di interpretazione conforme al diritto europeo: il rapporto tra le fonti interne e quelle europee è un rapporto gerarchico per cui la fonte nazionale inferiore non può non essere interpretata in modo conforme a quella superiore.

Qui si innesta l'altra grande trasformazione del sistema istituzionale italiano. E, invero, di fronte ad un sistema giudiziario le cui prestazioni in termini di risultati e di efficienza appaiono sempre più insoddisfacenti, l'impatto europeo lo “de-forma” - nel senso che gli dà un'altra forma - e lo “allunga”: la Corte di giustizia tende sempre più frequentemente ad assommare alla funzione nomofilattica del diritto eurounitario, attribuita ad essa dall'art. 19 TUE, anche la funzione di giudice dei principi e dei valori costituzionali comuni agli Stati membri, quasi sostituendosi alla Corte costituzionale, mentre la Corte europea dei diritti dell'uomo (che, come quasi sempre dimenticano i politici italiani, non è un organo dell'Unione europea) svolge sempre più spesso il ruolo di giudice di ultima istanza rispetto alle disfunzioni del sistema giudiziario italiano.

4. La forma di governo italiana ha naturalmente subito in questi sessant'anni profonde modifiche. È insegnamento tradizionale del diritto costituzionale che la forma di governo vada studiata all'interno e in raccordo con l'esame della forma di stato. Non v'è dubbio che nell'Unione europea sia un corso un *federalizing process*¹¹, il cui esito è ancora incerto, ma che ha introdotto aspetti che permettono un suo avvicinamento alla forma di stato federale. È allora evidente che vi sono stati - e non poteva essere altrimenti! - riflessi sui principali attori della forma di governo nella struttura nazionale italiana, così come in quella degli altri Stati membri. Così sicuramente in tutti questi anni il ruolo del governo nel sistema decisionale è aumentato. E, al di là della ingenuità delle tante anime belle, che non si rendono conto (ma, chissà perché solo per l'Italia...) che la forma di governo parlamentare presuppone, richiede ed impone un ruolo trainante dell'esecutivo quale espressione della maggioranza parlamentare, ciò non è dipeso solo dalle difficoltà di governare sistemi sempre più complessi, né dal progressivo indebolimento dei partiti e del parlamento, bensì dal semplice e banale fatto che le decisioni cruciali per l'ordinamento italiano sono ormai assunte a livello europeo; è lì che il governo che si confronta e si scontra con gli altri governi nazionali; è lì che il governo rappresenta e gestisce gli interessi nazionali; è lì che il governo deve essere forte e autorevole. I tentativi di rafforzamento istituzionale della

¹⁰ Sia consentito il rinvio a B. CARAVITA, a cura di, *La giustizia costituzionale in trasformazione: la Corte costituzionale tra giudice dei diritti e giudice dei conflitti*, Jovene, Napoli, 2012.

¹¹ La nozione di *federalizing process* è utilizzata da C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, ed. Neri Pozzi, Vicenza, 1952, tit. or. *Constitutional Government and Democracy*, Boston, 1959.

collocazione nazionale del governo non sono dunque frutto di tardive tentazioni autoritarie, bensì mirano a fornire ai governi italiani la stessa forza di cui godono i governi degli altri grandi stati membri. Occorrono strumenti istituzionali adeguati, che non dipendano dalla forzatura di quelli esistenti, come succede con il cd. “abuso della decretazione d'urgenza”; l'esempio più classico è quello della corsia preferenziale per le proposte del governo, che permetterebbe di ricondurre il decreto legge alla sua originaria funzione di strumento per rispondere ad emergenze ed urgenze, non costituendo invece ordinario strumento *extra ordinem* dell'azione di governo: la migliore dimostrazione della necessità di introdurre la corsia preferenziale discende dal fatto che, bocciata la riforma costituzionale che questo strumento conteneva, si è subito tentato di riproporla con lo strumento (insufficiente, a giudizio di chi scrive) dei regolamenti parlamentari.

È che questa sia la direzione in cui si muove l'assetto istituzionale eurounitario è facilmente dimostrabile dal ruolo di “seconda camera” che va assumendo il Consiglio con il Trattato di Lisbona, linea di tendenza che appare sempre più da confermare e rafforzare. La democrazia sovranazionale europea, come avviene in tutti gli ordinamenti a matrice federale, richiede un ruolo della rappresentanza politica, che viene svolto dal Parlamento europeo, e un ruolo della rappresentanza territoriale, che viene svolto dal Consiglio.

In questa ottica va letta anche la inevitabile perdita di centralità del parlamento nazionale, stretto come è fra la centralità del ruolo del governo nel processo decisionale eurounitario, in cui - come abbiamo visto - opera come membro del motore politico (il Consiglio europeo) ovvero come membro della seconda Camera (il Consiglio); e l'aumento di rappresentatività del parlamento europeo, le cui competenze nel processo legislativo post-Lisbona sono grandemente accresciute. È stata talvolta avanzata in dottrina l'ipotesi di introdurre nel circuito decisionale europeo una camera rappresentativa dei parlamenti nazionali: a giudizio di chi scrive si tratta di un modello che si rivelerebbe fonte di grande confusione, delegittimando nel contempo sia la prima Camera (il Parlamento europeo), che la seconda (il Consiglio). E, certo, anche sotto questo profilo, il rigetto referendario della riforma costituzionale approvata nel 2016, con il conseguente mantenimento di una struttura bicamerale, non ha aiutato al rafforzamento del Parlamento italiano.

Naturalmente, una componente di questo spostamento delle politiche dall'asse nazionale a quello europeo, con connessa sottovalutazione del Parlamento, è data dalle politiche finanziarie e di bilancio, trasferite in larga misura alle istituzioni europee.

5. Enorme è stato l'impatto della costruzione europea sul sistema regionale e locale. In estrema sintesi, mentre la riforma del Titolo V intervenuta nel 2001 è stata figlia dell'idea dell'Europa delle regioni¹², dell'idea cioè che si potesse costruire un'Unione europea nel rapporto diretto tra Commissione e entità substatali, aggirando gli stati nazionali¹³; le "controriforme" del 2006 e del 2016 - e la giurisprudenza costituzionale che le ha accompagnate e precedute - sono figlie della ripresa di ruolo degli stati nazionali e della consapevolezza- già kelseniana - della impraticabilità di un federalismo a tre livelli¹⁴.

Significativo, infine, in tema di forma di governo è stato l'impatto della costruzione europea di una rete di autorità indipendenti, raccordate alla Commissione e da essa, nel suo profilo di attuazione del diritto europeo, legittimate. È proprio il peculiare funzionamento peculiare della forma di governo europea che ha permesso di uscire dal dibattito - un po' stantio - sulla difficile collocazione delle autorità amministrative nel rapporto tra legislatore, amministrazione e giurisdizione. Quello che abbiamo definito come il motore esecutivo dell'Unione, la Commissione, per dare attuazione al diritto europeo si raccorda, non tanto con le amministrazioni statali, quanto con la rete delle autorità indipendenti nazionali (il fenomeno è particolarmente evidente nel settore della concorrenza, ma vale egualmente in tema di comunicazioni ovvero di privacy). L'indipendenza delle autorità amministrative trova un suo particolare significato proprio se si tiene presente che essa viene postulata rispetto ai poteri nazionali, in un contesto in cui le autorità rimangono invece connesse in una rete eurounitaria che ha al vertice la Commissione¹⁵. Medesimo discorso può naturalmente essere fatto per il sistema bancario, in cui le Banche centrali nazionali sono legate, collegate e connesse tra di loro e nel loro rapporto con la Banca centrale europea.

6. Alle prossime elezioni politiche nazionali, siano esse nel 2017 o nel 2018, il grande *cleavage* della politica italiana sarà la posizione da assumere rispetto all'Europa. La questione che attraverserà i (sempre più deboli) partiti nazionali sarà la loro posizione rispetto alla collocazione europea dell'Italia. Rimaniamo in Europa, affiancando Francia e Germania, o cerchiamo improbabili strade di uscita, malamente imitando il voto referendario britannico? Ma anche in questa ottica, la grande questione politica oggi sul tappeto non è quella che riguarda il futuro dell'ordinamento italiano, bensì quella che tocca il futuro dell'ordinamento europeo. In Italia, grazie all'atteggiamento accondiscendente di

¹² Sia permesso il rinvio a B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹³ È il periodo in cui quasi tutti i grandi stati europei assumono una struttura regionale, in cui il Comitato delle regioni si rafforza, in cui le esperienze di cooperazione regionale transfrontaliera assumono un grande ruolo. Nella letteratura italiana, v. per tutti M. CACIAGLI, *L'Europa delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002.

¹⁴ H. Kelsen, *Die staatsrechtliche Durchführung des Anschlusses Österreichs an das Deutsche Reich*, in *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 1927, 331 ss.

¹⁵ Da ultimo CGUE, 26 luglio 2017, C-560/15 (beauty contest).



esponenti più o meno autorevoli della cultura e di settori più o meno equilibrati dell'establishment economico-finanziario, con le loro propaggini giudiziarie e le loro appendici mediatiche, corriamo il rischio che vincano forze antisistema; ma, anche in questo caso, il problema non sarà quello che succederà *chez nous*, bensì quello che succederà in altri paesi, che hanno finora dimostrato di avere sistemi istituzionali più saldi, più quadrati, più tetragoni di quello italiano.